

**ANALISIS *FIQH SIYASAH* TERHADAP PERAN PANITIA PENGAWAS
PEMILU DALAM PENGAWASAN PEMILIHAN ANGGOTA
LEGISLATIF TAHUN 2019
(Studi di Kecamatan Way Halim Kota Bandar Lampung)**

Skripsi

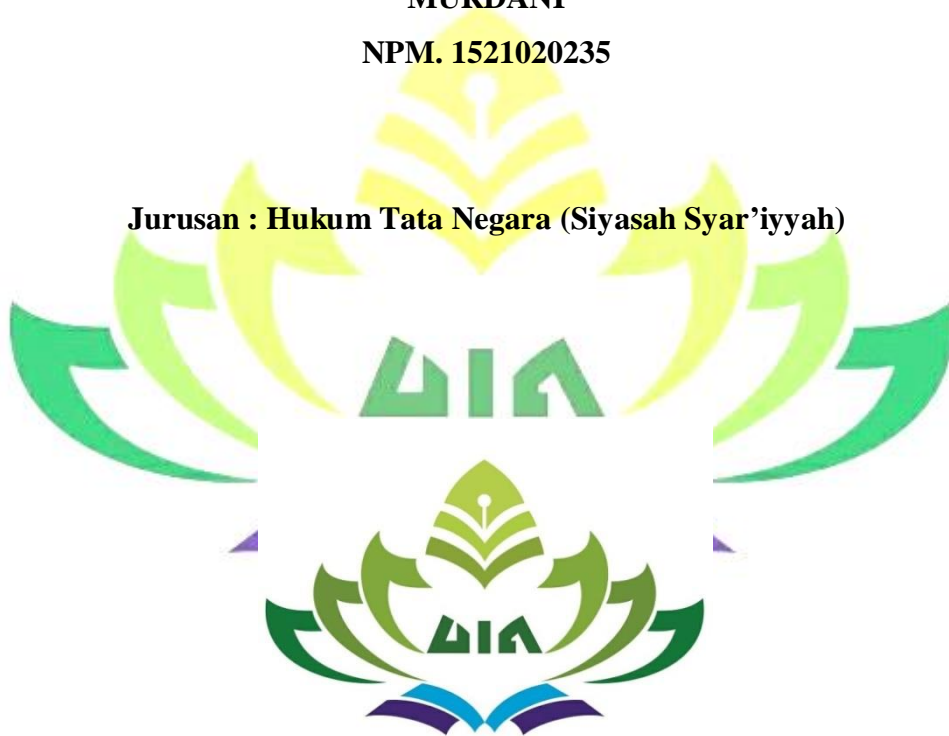
**Diajukan Untuk Melengkapi Tugas-tugas dan Memenuhi Syarat-Syarat
Guna Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum (S.H) dalam Ilmu Syariah**

Oleh

MURDANI

NPM. 1521020235

Jurusan : Hukum Tata Negara (Siyasah Syar'iyah)



**FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERIRADEN INTAN LAMPUNG
1441 H/2019 M**

**ANALISIS *FIQH SIYASAH* TERHADAP PERAN PANITIA PENGAWAS
PEMILU DALAM PENGAWASAN PEMILIHAN ANGGOTA
LEGISLATIF TAHUN 2019
(Studi di Kecamatan Way Halim Kota Bandar Lampung)**

Skripsi

Diajukan Untuk Melengkapi Tugas-tugas dan Memenuhi Syarat-Syarat
Guna Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum (S.H) dalam Ilmu Syariah

Oleh:

M U R D A N I
NPM. 1521020235

Jurusan : Hukum Tata Negara (Siyasah Syar'iiyyah)

Pembimbing I : Prof. Dr. H. Faisal, S.H., M.H.
Pembimbing II : Frenki, M.Si.

**FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN
LAMPUNG
1441 H / 2019 M**

ABSTRAK

Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) adalah Panitia yang mengawasi penyelenggaraan Pemilu di tingkat Kota, Kecamatan dan Desa/ Kelurahan. Meskipun Bawaslu memiliki perpanjangan tangan sampai tingkat desa tetapi peluang untuk terjadinya pelanggaran pemilu tetap saja terjadi. Hal ini dikarenakan penyelenggara maupun peserta pemilu selalu mencari celah agar calon yang didukungnya memenangkan pemilihan anggota legislatif meskipun dengan cara-cara yang tidak *fair* dan *elegan*, ditambah lagi sikap *ambigu* dari masyarakat enggan melaporkan terjadinya pelanggaran pemilu. Oleh karena itu, untuk mengantisipasi timbulnya kecurangan-kecurangan pemilu perlu dilakukan tindakan antisipatif oleh pengawas pemilu. Menurut pandangan Islam segala sesuatu harus dilakukan secara terencana, dan teratur. Tidak terkecuali dengan proses kegiatan pemilu, karena substansi dari pemilu adalah membantu rakyat agar bisa memilih pasangan calon kepala daerah yang mereka anggap mampu dan cakap dalam hal tersebut. Hal ini sesuai dengan hadits, An-Nawawi (1987: 17).

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana pengawasan pemilihan Anggota Legislatif di Kecamatan Way Halim Kota Bandar Lampung? dan bagaimana pandangan *Fiqh Siyasah* terhadap pengawasan pemilihan Anggota Legislatif di Kecamatan Way Halim Kota Bandar Lampung?

Jenis penelitian *field research*. Sifat penelitian deskriptif analisis. Metode pengumpulan data menggunakan observasi, wawancara dan dokumentasi. Sedangkan pengolahan data melalui pemeriksaan data (*editing*), penandaan data (*coding*) dan sistematika data (*systematizing*). Analisis data dilakukan secara kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan Peran Panitia Pengawas Pemilu sebagai pengawas dalam Pemilihan Anggota Legislatif di Kecamatan Way Halim Kota Bandar Lampung yakni mempunyai tugas dan fungsi yaitu: 1. Panwaslu melakukan pengawasan terhadap seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu, 2. Panwaslu Provinsi mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah provinsi melakukan proses pengawasan agar tidak terdapat pelanggaran dan kecurangan-kecurangan demi tercapai tujuan, yakni Penyelenggaraan Pemilihan Anggota Legislatif. Dari data yang diperoleh, disimpulkan bahwa Panitia Pengawas Pemilu dalam Pengawasan Pemilihan Anggota Legislatif di Kecamatan Way Halim Kota Bandar Lampung telah melakukan tugas dan fungsinya berdasarkan hak dan kewajibannya namun belum optimal hal itu bisa dilihat dengan masih banyaknya kecurangan yang terjadi dalam pemilihan anggota legislatif. Dan menurut *fiqh siyasah* Panwaslu dalam melakukan pengawasan seharusnya dapat berlaku adil dalam melakukan pengawasan terhadap seluruh peserta pemilu agar tidak terjadinya kecurangan. Hal ini berdasarkan surat An-Nissa ayat 58 bahwa seorang pemimpin harus amanah dan dapat berbuat adil terhadap masyarakat.



**KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN
LAMPUNG
FAKULTAS SYARI'AH**

Alamat : Jl. Letkol H. Endro Suratmin Sukarame – Bandar Lampung Telp. (0721) 703260

PERSETUJUAN

Tim pembimbing, setelah mengoreksi dan memberikan masukan-masukan secukupnya, maka skripsi saudara:

Nama : **Murdani**

NPM : **1521020235**

Fakultas : **Syari'ah**

Jurusan : **Siyasah**

Judul Skripsi : **Analisis Fiqh Siyasah Terhadap Peran Panwaslu dalam Pengawasan Pemilihan Anggota Legislatif Tahun 2019 (Studi di Kecamatan Way Halim Kota Bandar Lampung)**

DISETUJUI

Untuk dimunaqosyahkan dan dipertahankan dalam sidang monaqosyah Fakultas Syari'ah UIN Raden Intan Lampung.


Pembimbing I


Prof. Dr. h. Faisal, S.H., M.H.
NIP. 195512251985031002

Pembimbing II


Frenki, M.Si
NIP. 198003152009011017

**Mengetahui
Ketua Jurusan Siyasah**


Dr. Nurnazli, S.H., S.Ag., M.H.
NIP: 197111061998032005



**KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN
LAMPUNG
FAKULTAS SYARI'AH**

Alamat : Jl. Letkol H. Endro Suratmin Sukarame – Bandar Lampung Telp. (0721) 703260

PENGESAHAN

**Skripsi dengan judul “Analisis Fiqh Siyasah Terhadap Peran Panwaslu dalam
Pengawasan Pemilihan Anggota Legislatif Tahun 2019 (Studi Di Kecamatan
Way Halim Kota Bandar Lampung) disusun oleh Nama: Murdani NPM:
1521020235 Program Studi : Siyasah Syar’ iyyah (Hukum Tata Negara)**

TIM DEWAN PENGUJI

Penguji Utama : Dr. Jayusman, M.Ag.

Ketua : Agustina Nurhayati, S.Ag., M.H

Sekretaris : Fathul Mu’in, S.H.I, M.H.I

Penguji Pendamping I : Prof. Dr. H. Faisal, S.H, M.H

Penguji Pendamping II : Frenki M.Si

**Dekan Fakultas Syari’ah dan Hukum
UIN Raden Intan Lampung**

DR. M. Khairuddin, M.H.
NIP.196210221993031001

MOTTO

﴿ إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ
النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا
بَصِيرًا ﴾

Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat.¹



Dapartemen Agama Republik Indonesia, *Al-qur'an* dan Terjemahannya (Semarang: PT Karya Toha Putra Semarang, 1971), h. 80

PERSEMBAHAN

Sujud syukurku persembahkan pada Allah Yang Maha Kuasa, terimakasih atas karunia dan kemudahan yang Engkau berikan, berkat rahmat dan detak jantung, denyut nadi, nafas dan putaran roda kehidupan yang diberikan-Nya hingga saat ini saya dapat mempersembahkan skripsi saya pada orang-orang tersayang :

1. Kedua orang tua saya ayahanda Akuan dan ibunda Aida tercinta yang tak pernah lelah membesarkan ku dengan penuh kasih sayang, mendidik saya sejak dari kecil hingga dewasa seperti ini, terimakasih ku persembahkan atas jasa, perjuangan dan pengorbanan dalam hidup ini. Serta senantiasa mendo'akan dan sangat mengharapkan keberhasilan saya, dan berkat do'a restu keduanyalah sehingga penulis dapat menyelesaikan pendidikan di UIN Raden Intan Lampung.
2. Kakakku Eka Fatmawati terima kasih karena selalu memberiku motivasi dan Adikku Muhtar Sanjaya Putra semoga gelar ini bisa menjadi motivasi untukmu supaya bisa terus melanjutkan pendidikannya dan meraih cita-cita mereka setinggi-tingginya.
3. Sahabat yang saya sayangi M. Ghifari, Edi Rahman , Raka Wijaya, Doni Sagiari Surbakti, Oki, dan Audi yang selama ini telah memberikan dukungan, nasehat, hiburan, semangat, dan telah menemani terimakasih atas kebaikan kalian, dan terimakasih untuk kebersamaannya.
4. Rekan-rekan seangkatan (Siyasah 2015) dan saudara-saudaraku khususnya Siyasah A yang tidak akan saya lupakan, terimakasih untuk kebersamaan selama ini.

5. Bapak dan Ibu Dosen yang telah banyak memberikan ilmunya kepada saya sehingga bisa menyelesaikan studi ini.
6. Almamater tercinta Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung yang telah mendewasakanku dalam berpikir dan bertindak.



RIWAYAT HIDUP

Penulis dilahirkan di Bandar Lampung pada tanggal 10 Juni 1997. Dengan nama lengkap Murdani. Putra kedua dari tiga bersaudara dari pasangan Akuan dan Aida. Berikut riwayat pendidikan penulis:

1. Pendidikan dimulai dari pendidikan dasar di SDN 1 Way Halim Permai
2. Melanjutkan pendidikan menengah pertama di SMPN 29 Bandar Lampung, selesai pada tahun 2012.
3. Melanjutkan pendidikan menengah di SMAN 5 Bandar Lampung. selesai pada tahun 2015.
4. Pada tahun 2015 melanjutkan pendidikan kejenjang pendidikan tinggi, di Universitas Islam Negeri (UIN) Raden Intan Lampung, mengambil Program Studi Siyasah Syar'iyah.



KATA PENGANTAR



Puji syukur kehadiran Allah SWT, penggendang diri dan seluruh ciptaan-Nya yang telah memberikan hidayah, taufik dan Rahmat-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Shalawat dan salam senantiasa Allah limpahkan kepada Nabi Muhammad Saw, yang telah mewariskan dua sumber cahaya kebenaran dalam perjalanan manusia hingga akhir zaman yaitu Al-Qur'an dan Al-Hadits.

Penulisan skripsi ini diajukan dalam rangka untuk memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh Gelar Sarjana dalam Ilmu Syari'ah, Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung. Oleh karena itu pada kesempatan ini, penulis mengucapkan rasa terimakasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat :

1. Rektor Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung Prof, Dr. Moh. Mukri, M.Ag.
2. Dr. Khairuddin Tahmid, M.H. selaku Dekan Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung.
3. Dr. Nurnazli, S.H, S.Ag, M.H. selaku ketua jurusan Siyasah Syar'iyah, Fakultas Syariah UIN Raden Intan Lampung.
4. Frenki M.Si selaku Sekertaris jurusan Siyasah Syar'iyah Fakultas syari'ah.
5. Prof. Dr. H. Faisal, S.H, M.H. selaku Pembimbing I yang mengarahkan dan membimbing saya sehingga skripsi ini selesai
6. Frenki M.Si selaku Pembimbig II yang telah mengarahkan dan memberi motivasi penulisan skripsi ini hingga selesai

7. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Syari'ah UIN Raden Intan Lampung yang telah memberikan Ilmu pengetahuan dan sumbangan pemikiran selama penulis duduk dibangku kuliah sehingga selesai.
8. Rekan-Rekan Mahasiswa/i Fakultas Syari'ah khususnya jurusan Siyasah Syar'iyah (Hukum Tata Negara) yang telah memberi semangat dalam penulisan skripsi ini.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan, hal itu tidak lain disebabkan karena keterbatasan kemampuan, waktu, dan dana yang dimiliki. Untuk itu kiranya para pembaca dapat memberikan masukan dan saran-saran guna melengkapi tulisan ini.

Akhirnya dengan iringan terima kasih penulis memanjatkan do'a kehadiran Allah SWT, Semoga jerih payah dan amal baik bapak ibu serta teman-teman akan mendapatkan balasan dari Allah SWT dan semoga skripsi ini dapat bermamfaat bagi penulis pada khususnya dan para pembaca pada umumnya. Aamiin.

Bandar Lampung, 10 september 2019

Murdani

1521020235

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
ABSTRAK.....	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iii
PENGESAHAN	iv
MOTTO.....	v
PERSEMBAHAN	vi
RIWAYAT HIDUP.....	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI.....	xi
BAB I. PENDAHULUAN	
A. Penegasan Judul	1
B. Alasan Memilih Judul	3
C. Latar Belakang Masalah.....	3
D. Fokus Penenlitian.....	7
E. Rumusan Masalah.....	7
F. Tujuan Penelitian	7
G. Signifikasi Penelitian	8
H. Metode Penelitian.....	8
BAB II. PENGAWASAN PEMILU ANGGOTA PERWAKILAN MENURUT <i>FIQH SIYASAH</i>	
A. Pengertian Pengawasan Pemilihan Anggota Perwakilan.....	12
B. Tujuan Pengawasan Pemilihan Anggota Perwakilan	15
C. Sejarah Pengawasan Pemilihan Anggota Perwakilan.....	18
D. Dasar Hukum Pengawasan Pemilihan Anggota Perwakilan.....	23
E. Mekansime Pengawasan Pemilihan Anggota Perwakilan	29
F. Tinjauan Pustaka	39

BAB III. PERAN PANWASLU DALAM PENGAWASAN PEMILIHAN ANGGOTA LEGISLATIF TAHUN 2019 DI KECAMATAN WAY HALIM KOTA BANDAR LAMPUNG

A.	Gambaran Umum Panwaslu di Kecamatan Way Halim Kota Bandar Lampung	40
B.	Dasar Hukum Pelaksanaan Pengawasan Pemilihan Anggota Legislatif di Kecamatan Way Halim Kota Bandar Lampung	42
C.	Peran Panwaslu dalam Pengawasan Pemilihan Anggota Legislatif di Kecamatan Way Halim Kota Bandar Lampung	45

BAB IV. PERAN PANWASLU DALAM PENGAWASAN PEMILIHAN ANGGOTA LEGISLATIF TAHUN 2019 DI KECAMATAN WAY HALIM KOTA BANDAR LAMPUNG MENURUT *FIQIH SIYASAH*

A.	Peran Panwaslu dalam Pengawasan Pemilihan Anggota Legislatif Kota Bandar Lampung di Kecamatan Way Halim Kota Bandar Lampung	85
B.	Analisis <i>Fiqih Siyasa</i> Terhadap Peran Panwaslu dalam Pengawasan Pemilihan Anggota Legislatif Kota Bandar Lampung di Kecamatan Way Halim Kota Bandar Lampung	68

BAB V. PENUTUP

A.	Kesimpulan	83
B.	Rekomendasi	84

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Penegasan Judul

Penegasan judul skripsi dibuat untuk memudahkan dan menghindari kesalahpahaman dari berbagai interpretasi dalam memahami judul skripsi ini, maka diperlukan adanya penegasan pengertian istilah yang terdapat pada judul skripsi: “ Analisis *Fiqh siyasah* Terhadap Peran Panswaslu dalam Pengawasan Pemilihan Legislatif Tahun 2019 (Studi di Kecamatan Way Halim Permai Kota Bandar Lampung) ”, adalah sebagai berikut:

Analisis adalah suatu usaha untuk mengamati secara detail sesuatu hal atau benda dengan cara menguraikan komponen-komponen pembentuknya atau penyusunnya untuk dikaji lebih lanjut.²

Fiqh Siyasah adalah aspek hukum yang membicarakan pengaturan dan pengelolaan kehidupan manusia dalam bernegara demi mencapai kemaslahatan bagi manusia itu sendiri.³

Peran adalah seperangkat tingkah laku yang diharapkan oleh orang lain terhadap seseorang sesuai kedudukannya dalam, suatu system. Peran dipengaruhi oleh keadaan sosial baik dari dalam maupun dari luar dan bersifat stabil.⁴

² Koenjtaraningrat, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2008), h. 27

³ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2014), h. 4.

⁴ Alwi Hasan. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2012). h. 212

Panitia Pengawas Pemilu adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia..⁵

Pemilihan anggota legislatif adalah pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang nantinya akan bertugas menjadi anggota lembaga legislatif. Pemilihan legislatif diadakan setiap 5 tahun sekali.⁶

Kecamatan Way Halim Kota yang terdiri dari beberapa kelurahan yaitu Kelurahan Perumnas Way Halim Permai, Kelurahan Way Halim Permai, Kelurahan Gunung Sulah, Kelurahan Jagabaya 1, Kelurahan Jagabaya 2 dan Kelurahan Jagabaya 3.⁷

Berdasarkan pengertian istilah di atas, dapat disimpulkan bahwa judul ini mengkaji Peran Panwaslu Pemilihan Anggota Legislatif Tahun 2019 (Studi di Kecamatan Way Halim Kota Bandar Lampung) dan kemudian dianalisis *Fiqh Siyasa*.



⁵ Moertopo, *Strategi Politik Nasional*. (Jakarta: CSIS, 2004), h. 114

⁶ *Ibid*, h. 114

⁷ Profil Kecamatan Way Halim Kota Bandar Lampung Tahun 2018.

B. Alasan Memilih Judul

Alasan yang mendorong penulis memilih judul ini adalah sebagai berikut:

1. Alasan Obyektif

Permasalahan yang terjadi di kecamatan way halim permai karena masih sering terjadinya kecurangan-kecurangan di lapangan terutama di kecamatan way halim permai kota Bandar Lampung.

2. Alasan Subyektif

- a. Tersedianya literatur yang menunjang dalam usaha menyelesaikan skripsi ini.
- b. Objek kajian pembahasannya sesuai dengan kesyari'ahan khususnya Jurusan Siyasah (Hukum Tata Negara)

C. Latar Belakang Masalah

Pemilihan umum (Pemilu) dianggap sebagai lambang sekaligus tolak ukur pertama dari demokrasi. Artinya, pelaksanaan dan hasil pemilu merupakan refleksi dari suasana keterburukan dan aplikasi dari nilai dasar demokrasi, perlu adanya kebebasan berpendapat dan berserikat yang dianggap cerminan pendapat warga Negara.⁸

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang penyelenggara pemilu, Panwaslu dipimpin oleh tiga orang anggota panwaslu dari kalangan profesional yang memiliki kemampuan dalam pengawasan terhadap pelaksanaan Pemilu di Indonesia terlebih, netral dan tidak menjadi anggota partai politik tertentu.

⁸ Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 1 ayat (2)

Panitia Pengawas Pemilu adalah Panitia yang mengawasi penyelenggaraan Pemilu di tingkat Kota, Kecamatan dan Desa/ Kelurahan. Meskipun Bawaslu memiliki perpanjangan tangan sampai tingkat desa tetapi peluang untuk terjadinya pelanggaran pemilu tetap saja terjadi. Hal ini dikarenakan penyelenggara maupun peserta pemilu selalu mencari celah agar calon yang didukungnya memenangkan pertandingan meskipun dengan cara-cara yang tidak *fair* dan *elegan*, ditambah lagi sikap *ambigu* dari masyarakat enggan melaporkan terjadinya pelanggaran pemilu. Oleh karena itu, untuk mengantisipasi timbulnya kecurangan-kecurangan pemilu perlu dilakukan tindakan antisipatif oleh pengawas pemilu.⁹

Menurut pandangan Islam segala sesuatu harus dilakukan secara terencana, dan teratur. Tidak terkecuali dengan proses kegiatan pemilu, karena substansi dari pemilu adalah membantu rakyat agar bisa memilih pasangan calon kepala daerah yang mereka anggap mampu dan cakap dalam hal tersebut. Hal ini sesuai dengan hadits, An-Nawawi (1987: 17)¹⁰ yang diriwayatkan dari Ya'la Rasulullah bersabda:

إِنَّ اللَّهَ كَتَبَ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ لِّأَخْسَانًا

Artinya: “*Sesungguhnya mewajibkan kepada kita untuk berlaku ihsan dalam segala sesuatu.*” (HR. Bukhari: 6010).

Berdasarkan hadits di atas, pengawasan dalam Islam dilakukan untuk meluruskan yang bengkok, mengoreksi yang salah dan membenarkan yang hak. Pengawasan di dalam ajaran Islam yaitu pengawasan yang berasal dari diri, yang bersumber dari tauhid dan keimanan kepada Allah SWT. Orang

⁹ Sodikin, *Hukum Pemilu: Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, (Jawa Barat: Gramata Publishing, 2014), h. 213.

¹⁰ Shahih HR Bukhari (6010), Abu Dawud (No.1645) , *An-Nawawi* (1987: 17).

yang yakin bahwa Allah pasti mengawasi hamba-Nya, maka orang itu akan bertindak hati-hati. Ketika sendiri, dia yakin Allah yang kedua, dan ketika berdua dia yakin Allah yang ketiga. Allah SWT berfirman:

أَلَمْ تَرَ أَنَّ اللَّهَ يَعْلَمُ مَا فِي السَّمَاوَاتِ وَمَا فِي الْأَرْضِ ۚ مَا يَكُونُ مِنْ نَجْوَى ثَلَاثَةٍ إِلَّا هُوَ رَابِعُهُمْ وَلَا خَمْسَةٍ إِلَّا هُوَ سَادِسُهُمْ وَلَا أَدْنَىٰ مِنْ ذَلِكَ وَلَا أَكْثَرُ إِلَّا هُوَ ۚ مَعَهُمْ أَيْنَ مَا كَانُوا ۚ ثُمَّ يُنَبِّئُهُم بِمَا عَمِلُوا يَوْمَ الْقِيَامَةِ ۚ إِنَّ اللَّهَ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ

Artinya: “Tidaklah kamu perhatikan, bahwa sesungguhnya Allah mengetahui apa yang ada di langit dan apa yang ada di bumi? Tiada pembicaraan rahasia antara tiga orang, melainkan Dia-lah yang keempatnya. Dan tiada (pembicaraan antara) lima melainkan Dia-lah yang keempatnya. Dan tiada (pembicaraan antara) lima orang, melainkan Dia-lah yang keenamnya. Dan tiada (pula) pembicaraan antara (jumlah) yang kurang dari itu atau lebih banyak, melainkan Dia ada bersama mereka di manapun mereka berada. Kemudian Dia akan memberitakan kepada mereka pada hari kiamat apa yang telah mereka kerjakan. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui segala sesuatu” (QS. Al-Mujadalah:7).¹¹

Tujuan melakukan pengawasan, pengendalian dan koreksi adalah untuk mencegah seseorang jatuh terjerumus kepada sesuatu yang salah. Tujuan lainnya adalah agar kualitas kehidupan terus meningkat. Inilah yang dimaksud dengan tausiyah, dan bukan untuk menjatuhkan. Pengawasan merupakan kegiatan yang dilakukan secara berkelanjutan dalam rangka menjamin terlaksananya kegiatan dengan konsisten. Dalam konsep pendidikan Islam, pengawasan dilakukan baik secara material maupun spiritual, artinya pengawasan tidak hanya mengedepankan hal-hal yang bersifat materil saja, tetapi juga mementingkan hal-hal yang bersifat

¹¹ Kementerian Agama RI, *Al-Qur'an Dan Terjemah*, Cipta Bagus Segara, Bekasi, Qs. Al- Mujadalah (7)

spiritual. Hal ini yang secara signifikan membedakan antara pengawasan dalam konsep Islam dengan konsep sekuler yang hanya melakukan pengawasan bersifat materil dan tanpa melibat Allah Swt sebagai pengawas utama.

Wewenang pengawasan penyelenggara Pemilu diberikan kepada Badan Pengawasan Pemilu (Bawaslu) dan jajaran di bawahnya dalam hal ini Panitia Pengawas Pemilihan Umum di Kecamatan Way Halim Kota Bandar Lampung. Pengawasan menjadi salah satu terpenting dalam menentukan berhasil atau tidaknya sebuah pemilu. Pengawasan Pemilu adalah kegiatan mengamati, mengkaji, memeriksa, dan menilai proses penyelenggaraan Pemilu sesuai peraturan perundang-undangan. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) pada semua tingkatan memiliki peran penting menjaga agar pemilu terselenggara dengan demokratis secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Panwaslu merupakan lembaga negara yang idealnya melakukan kewenangannya sebagai pengawas Pemilu dalam setiap penyelenggaraan Pemilu. Namun, masih banyak faktor-faktor yang berpengaruh terhadap kinerja Panwaslu. Dengan adanya hambatan tersebut diperlukan solusi untuk meningkatkan kinerja anggota dan pimpinan Panwaslu Kota Bandar Lampung Kecamatan Way Halim Permai.

Berdasarkan latar belakang kondisi di atas penulis mengambil judul:
Analisis Fiqh Siyasah Terhadap Peran Panwaslu Pemilihan Anggota

Legislatif Tahun 2019 (Studi di Kecamatan Way Halim Kota Bandar Lampung).

D. Fokus Penelitian

Fokus pada penelitian ini adalah terhadap peran panwaslu dalam pengawasan pemilihan anggota legislatif tahun 2019 dalam fiqh siyasah

E. Rumusan Masalah

Sesuai dengan batasan masalah yang ada, permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

- a. Bagaimana pengawasan pemilihan Anggota Legislatif di Kecamatan Way Halim Kota Bandar Lampung?
- b. Bagaimana pandangan *Fiqh Siyasah* terhadap pengawasan pemilihan Anggota Legislatif di Kecamatan Way Halim Kota Bandar Lampung?

F. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah

- a. Untuk mengetahui pengawasan pemilihan Anggota Legislatif di Kecamatan Way Halim Kota Bandar Lampung.
- b. Untuk mengetahui pandangan *Fiqh Siyasah* terhadap pengawasan pemilihan Anggota Legislatif di Kecamatan Way Halim Kota Bandar Lampung.

G. Signifikasi Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Manfaat penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan terhadap perkembangan ilmu pengetahuan dalam permasalahan yang berkaitan dengan Analisis *Fiqh Siyasah* Terhadap Pengawasan Pemilihan Anggota Legislatif Kota Bandar Lampung. Hal ini dilakukan dengan cara memberi tambahan data empiris yang telah teruji ilmiah mengenai analisis *Fiqh Siyasah* Terhadap Pengawasan Pemilihan Anggota Legislatif Kota Bandar Lampung.

2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini juga diharapkan dapat bermanfaat sebagai informasi dan bahan masukan bagi Pemerintah Daerah yang berhubungan dengan analisis *Fiqh Siyasah* terhadap peran Panwaslu Pemilihan Anggota Legislatif tahun 2019.

H. Metode Penelitian

1. Jenis dan Sifat Penelitian

a. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan Penelitian Lapangan (field research), penelitian lapangan dilakukan untuk kancah kehidupan yang sebenarnya penelitian lapangan yaitu penelitian yang langsung dilakukan atau pada responden.¹² Data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data yang berkenaan dengan Analisis *Fiqh*

¹² Kartini Kartono, *Pengantar Metodologi Riset Sosial* (Bandung: Mandar Maju, Cet. VIII, 1996), h. 102,

Siyasah terhadap pengawasan Pemilihan Anggota Legislatif Tahun 2019 (Studi di Kecamatan Way Halim Kota Bandar Lampung).


b. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu penelitian yang menuturkan dan menguraikan data yang telah ada, kemudian memperoleh kesimpulan.¹³ Penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisis *Fiqh Siyasah* Terhadap Pengawasan Pemilihan Anggota Legislatif Tahun 2019 (Studi di Kecamatan Way Halim Kota Bandar Lampung).

2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan untuk penelitian ini terdiri dari data primer dan skunder.

a. Sumber Data primer



Data yang diperoleh dari sumber utama penelitian, dalam hal ini yaitu data-data yang bersumber dari pihak atau institusi yang melakukan wawancara antara peneliti dengan narasumber.¹⁴ Untuk memperoleh data mengenai analisis *Fiqh Siyasah* Terhadap Pengawasan Pemilihan Anggota Legislatif Tahun 2019 (Studi di Kecamatan Way Halim Kota Bandar Lampung).

b. Sumber Data skunder

Data skunder penelitian ini adalah buku-buku yang berkaitan dengan masalah Pemilihan Legislatif, serta buku-buku yang berkaitan dengan penelitian yang didapatkan dari perpustakaan yang ada di

¹³ Abdul Khadir Muhammad, *Hukum dan Politik Hukum*, (Bandung: Citra Ditya Bakti, 2014), h.126.

¹⁴ V. Wiratna Sujarweni, *Metodologi Penelitian* (Yogyakarta, Pustaka Baru, 2014). h. 73.

sekitar peneliti yang menjadi data skunder untuk penelitian ini, guna untuk memperoleh data mengenai peran dan fungsi Panitia Pengawas Pemilu dalam pengawasan Pemilihan Legislatif.

3. Metode Pengumpulan Data

Di dalam penelitian, lazimnya dikenal paling sedikit tiga jenis alat pengumpulan data yaitu study lapangan atau *field research*, pengamatan atau observasi dan wawancara dan *interview* dan dokumentasi.¹⁵

4. Metode Pengolahan Data

Setelah data terkumpul, tahap selanjutnya adalah mengelolah data tersebut dengan menggunakan langkah-langkah sebagai berikut :

a. *Editing*

Editing adalah pengecekan terhadap data-data atau bahan-bahan yang telah diperoleh untuk mengetahui catatan itu cukup baik dan dapat segera dipersiapkan untuk kepentingan berikutnya.

b. Wawancara

Wawancara adalah usaha untuk membuat klasifikasi terhadap data-data atau bahan-bahan yang telah diproses untuk mengetahui data-data yang telah diproses sesuai atau tidak sesuai hasil wawancara.

c. *Sistematizing* atau sistematisasi

Sistematizing atau sistematisasi yaitu “menempatkan data menurut kerangka sistematika bahasan berdasarkan urutan masalah”, yang dimaksud dalam hal ini yaitu : mengelompokkan data secara

¹⁵ Hadawi Nawawi, *Metodologi Penelitian Bidang Sosial*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1998), h. 78

sistematis data yang sudah diedit dan diberi tanda itu menurut klasifikasi dan urutan masalah.¹⁶

5. Metode Analisis Data

Untuk menganalisa data dilakukan secara kualitatif yaitu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang yang dapat diamati. Dalam metode berfikir induktif yaitu berfikir dengan berangkat dari fakta-fakta atau peristiwa-peristiwa konkrit dari fakta-fakta atau peristiwa-peristiwa yang khusus itu ditarik generalisasi yang mempunyai sifat umum. Di dalam analisa data penulis akan mengolah data-data yang diperoleh dari hasil studi kepustakaan. Data-data tersebut akan penulis olah dengan baik dan untuk selanjutnya diadakan pembahasan terhadap masalah-masalah yang berkaitan.

¹⁶ Suharsimi Arikunto, *Op.Cit*, h. 29

BAB II

PENGAWASAN PEMILIHAN ANGGOTA PERWAKILAN MENURUT *FIQH SIYASAH*

A. Pengertian Pengawasan Pemilihan Anggota Perwakilan

Dalam pandangan Islam, pengawasan dilakukan untuk meluruskan yang tidak lurus, mengoreksi yang salah, dan membenarkan yang hak. Pengawasan dalam islam terbagi menjadi dua hal, yaitu :

Pertama, control yang berasal dari diri sendiri yang bersumber dari tauhid dan keimanan kepada Allah SWT. Seseorang yang yakin bahwa Allah pasti selalu mengawasi hamba-hambanya, maka ia akan bertindak hati-hati dalam surat Al-Mujadalah ayat 7 telah dijelaskan bahwa :

أَلَمْ تَرَ أَنَّ اللَّهَ يَعْلَمُ مَا فِي السَّمَوَاتِ وَمَا فِي الْأَرْضِ مَا يَكُونُ مِنْ نَجْوَى
ثَلَاثَةٍ إِلَّا هُوَ رَابِعُهُمْ وَلَا خَمْسَةٍ إِلَّا هُوَ سَادِسُهُمْ وَلَا آدْنَى مِنْ ذَلِكَ وَلَا أَكْثَرُ
إِلَّا هُوَ مَعَهُمْ أَيْنَ مَا كَانُوا ثُمَّ يُنَبِّئُهُمْ بِمَا عَمِلُوا يَوْمَ الْقِيَمَةِ إِنَّ اللَّهَ بِكُلِّ شَيْءٍ
عَلِيمٌ

“Tidakkah kamu perhatikan, bahwa Sesungguhnya Allah mengetahui apa yang ada di langit dan di bumi? tiada pembicaraan rahasia antara tiga orang, melainkan Dia-lah keempatnya. dan tiada (pembicaraan antara) lima orang, melainkan Dia-lah keenamnya. dan tiada (pula) pembicaraan antara jumlah yang kurang dari itu atau lebih banyak, melainkan dia berada bersama mereka di manapun mereka berada. Kemudian dia akan memberitahukan kepada mereka pada hari kiamat apa yang Telah mereka kerjakan. Sesungguhnya Allah Maha mengetahui segala sesuatu.” (Al Mujadalah : 7)

Kemudian juga harus didasari atas ketakwaan yang tinggi kepada Allah, dengan adanya ketakwaan kepada Allah, maka akan ada rasa takut

untuk melakukan suatu kecurangan dalam pekerjaan dan merasa diri bahwa Allah selalu melihat apa yang kita perbuat.

Kedua, sebuah pengawasan akan lebih efektif jika sistem pengawasan tersebut dilakukan dari luar diri sendiri. Sistem pengawasan ini dapat terdiri atas mekanisme pengawasan dari pemimpin yang berkaitan dengan penyelesaian tugas yang telah didelegasikan, kesesuaian antara penyelesaian tugas dan perencanaan tugas, dan lain-lain sebagainya.

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktifitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauh mana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauh mana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.¹⁷

Keberadaan lembaga pengawas pemilu harus diposisikan sebagai bagian dari lembaga penyelenggara pemilu. Lembaga penyelenggara pemilu bertanggungjawab atas semua proses dan hasil pemilu, sehingga fungsi pengawasan sebetulnya merupakan bagian dari penyelenggaraan pemilu. Pengawasan dilakukan agar pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu berjalan sesuai dengan aturan perundang-undangan. Fungsi pengawasan pemilu

¹⁷ P. Joko Subagyo, *Metode Penelitian Dan Metode Praktek*, (Jakarta: Melton Putra, 2011), h.94.

mestinya melekat atau berjalan seiring dengan pelaksanaan pemilu. Hanya saja, karena banyak pihak yang belum percaya bahwa Komisi Pemilihan Umum (KPU) mampu menjalankan fungsi pengawasan secara efektif, maka fungsi pengawasan itu diberikan kepada lembaga tersendiri. Jadi, pengawas pemilu adalah bagian dari penyelenggara pemilu yang secara khusus bertugas mengawasi pelaksanaan tahapan-tahapan.¹⁸

Dalam kaitannya dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan salah satu cara untuk membangun dan menjaga legitimasi warga masyarakat terhadap kinerja pemerintah dengan menciptakan sistem pengawasan yang efektif, baik pengawasan *intern* (*internal control*) maupun pengawasan *ekstern* (*external control*).di samping mendorong adanya pengawasan masyarakat (*social control*).¹⁹

Teori pengawasan menurut dari beberapa ahli sebagai berikut.

- a. Menurut Lyndal f. Urwick, pengawasan adalah upaya agar sesuatu dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan dan instruksi yang dikeluarkan.
- b. Menurut Prayudi, pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan. Hasil pengawasan harus dapat menunjukan sampai dimana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan dan apakah sebab-sebabnya.

¹⁸ Tim Peneliti Perludem, Efektivitas Panwas: Evaluasi Pengawasan Pemilu, (Jakarta: Perludem, 2006), h. 65.

¹⁹ Sujatmo. *Beberapa Pengertian Dibiidang Pengawasan*. (Jakarta : Balai Pustaka, 1986), h. 56.

- c. Menurut Sondang siagian, pengawasan adalah proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah di temukan sebelumnya.
- d. Menurut George R Terry, pengawasan adalah proses penentuan apa yang harus dicapai yaitu standar, apa yang sedang di lakukan, yaitu menilai pelaksanaan dan bila perlu melakukan perbaikan-perbaikan sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana yaitu selaras dengan standar.²⁰

Berdasarkan pengertian di atas dapat di pahami bahwa pengawasan adalah kegiatan yang dilakukan oleh sebuah lembaga atau perorangan agar tidak terjadi penyimpangan yang di lakukan oleh oknum-oknum tertentu.

B. Tujuan Pengawasan Pemilihan Anggota Perwakilan

Fiqh siyasah dalam konteks terjemahan diartikan sebagai materi yang membahas mengenai ketatanegaraan Islam (Politik Islam). Secara bahasa *fiqh* adalah mengetahui hukum-hukum Islam yang bersifat amali melalui dalil-dalil yang terperinci. Sedangkan *Siyasah* adalah pemerintahan, pengambilan keputusan, pembuatan kebijaksanaan, pengurusan, dan pengawasan.

Rasulullah berada dalam alam kesatuan, berusaha membuat dasar pembentukan masyarakat dan menimbulkan daya gerak yang mempengaruhi kehidupan politik. Ibnu khaldn sebagaimana yang dikutip M. Tahir Azhary, menemukan satu tipologi Negara dengan tolak ukur kekuasaan. Ia membagi Negara menjadi dua kelompok yaitu:

²⁰ *Ibid*, h. 56.

- a. Negara dengan ciri kekuasaan alamiah (*al-mulk at-taba'i*)
- b. Negara dengan ciri kekuasaan politik (*al-mulk as-siyasi*).²¹

Tipe Negara yang pertama ditandai oleh kekuasaan yang sewenang-wenang (dipotisme) dan cenderung kepada hukum rimba. Di sini keunggulan dan kekuatan sangat berperan. Kecuali itu prinsip keadilan diabaikan. Tipe Negara yang kedua dibagi menjadi tiga macam yaitu *pertama*, Negara hukum atau nomokrasi Islam (*as-siyasah ad-diniyyah*), karakteristik *as-siyasah ad-diniyyah* ialah kecuali al-Quran dan Sunnah, akal manusia sama-sama berperan dan berfungsi dalam kehidupan Negara. *Kedua*, Negara hukum sekuler (*as-siyasah al-'aqliyyah*), tipe ini hanya berdasarkan pada hukum sebagai hasil rasio manusia tanpa mengindahkan hukum yang bersumber dari wahyu. *Ketiga*, Negara ala "republik" plato (*as-siyasah al-madaniyyah*), merupakan suatu Negara yang diperintah oleh segelintir golongan elit atas sebagian golongan budak yang tidak mempunyai hak pilih.

Fiqh siyasah adalah aspek hukum yang membicarakan pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia dalam bernegara demi mencapai kemaslahatan bagi manusia itu sendiri.²²

Secara umum tujuan pengawasan adalah untuk menjamin agar pemilihan kepala daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku guna menciptakan pemilihan kepala daerah yang bersih, bebas kecurangan dan aman.

Sedangkan secara khusus menurut Abdul Halim yaitu:

²¹ Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum "suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Madinah dan Masa Kini*, (Bogor. Kencana, 2003), Cet. Ke-1, h, 13.

²² Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah kontekstualisasi Doktrin Politik*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2014), h.4

- a. Menilai ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Menilai apakah kegiatan dengan pedoman akuntansi yang berlaku.
- c. Menilai apakah kegiatan dilaksanakan secara ekonomis, efisien, dan efektif.
- d. Mendeteksi adanya kecurangan.²³

Pengawasan dilakukan dengan mengarah kepada tujuan yang hendak dicapai, menurut konsep sistem adalah membantu mempertahankan hasil *output* yang sesuai dengan syarat-syarat sistem. Maka pengawasan merupakan pengatur jalannya kinerja komponen-komponen dalam sistem tersebut sesuai dengan tujuan untuk mencapai tujuan yang hendak dicapai.²⁴

Panwaslu adalah Panitia yang bertugas mengawasi Penyelenggaraan Pemilu baik ditingkat provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan dan Desa/Kelurahan. Pengawasan Pemilu adalah kegiatan mengamati (melihat dan mencatat hasil amatan), mengkaji (melakukan sistematisasi hasil amatan kedalam format 5W + 1 H), memeriksa (sesuai aturan dengan pelaksana), menilai (benar atau salah serta konsekuensi), proses penyelenggaraan pemilu, menerima dan menindaklanjuti laporan pelanggaran pemilu.²⁵

Sedangkan tujuan umum dari pengawasan pemilu adalah menegakkan, kredibilitas penyelenggara, transparansi penyelenggara serta akuntabilitas hasil pemilu. Mewujudkan pemilu dengan demokratis, dan

²³ Abdul Halim dan Theresia Damayanti. *Teori dan Metode Pengawasan*, (Jakarta : PT. Gramedia Pustaka.. 2007), h. 44

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Bawaslu DKI Jakarta, *Undang-Undang Pemilu*, (Jakarta : 2011), h. 9

memastikan terselenggaranya pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan berkualitas, serta dilaksanakan peraturan perundang-undangan mengenai pemilu secara menyeluruh. Selain itu pengawas pemilu mempunyai tugas untuk menemukan dugaan pelanggaran pemilu dan hasil pengawasan atau menerima laporan dugaan pelanggaran pemilu berdasarkan tempat terjadinya pelanggaran pada setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Pengawas pemilu menyampaikan temuan dan atau laporan kepada instansi yang berwenang.²⁶

C. Sejarah Pengawasan Pemilihan Anggota Perwakilan

Pada penelitian ini kajian *fiqh siyasah* yang digunakan adalah *dusturiyah*. *Fiqh siyasah dusturiyah* adalah hubungan antara pemimpin disuatu pihak dan rakyatnya dari pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakat ini. Sedah tentu ruang lingkup pembahasaannya sangat luas. Oleh karena itu, didalam *fiqh siyasah dusturiyah* biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntun oleh hal ihwal kekenegaraan dari segi kesesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi ke maslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.

Dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luar dan kompleks. Sekalipun demikian secara umum, disiplin ini meliputi:

- a. Persoalan dan ruang lingkup (pembahasan)
- b. Persoalan imamah, hak dan kewajiban
- c. Persoalan rakyat, statusnya dan hak-haknya
- d. Persoalan bai'at

²⁶ Bawaslu DKI Jakarta, *Kompilasi Perbawaslu Penanganan Pelanggaran Pemilu*, (Jakarta : 2012), h. 16

- e. Persoalan waliyul ahdi
- f. Persoalan perwakilan
- g. Persoalan ahlul alli wal aqdi
- h. Persoalan wazarah dan perbandingannya

Keseluruhan persoalan tersebut, dan fiqh *dusturiyah* umumnya tidak dapat dilepaskan dari dua hal pokok:

- a. Dalil kulliy, baik ayat-ayat Al-quran maupun Hadist, maqasidu syariah, dan mangat ajarat Islam didalam mengatur masyarakat, tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Karena dalil-dalil kulliy menjadi unsur dinamisator didalam mengubah masyarakat.
- b. Aturan-aturan yang dapat berubah karena situasi dan kondisi, termasuk didalam hasil istihat para ulama, meskipun tidak seluruhnya.²⁷

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan jika *fiqh siyash dusturiyah* adalah hukum yang mengatur hubungan antara warga Negara dengan lembaga Negara yang satu dengan warga Negara yang lain dalam batas-batas administrasi suatu Negara. Di dalamnya mencakup pengangkatan imam, hukum pengangkatan imam, syarat imam pemberhentian imam, persoalan bai'ah.

Dalam sejarah pelaksanaan pemilu di Indonesia, istilah pengawasan pemilu sebenarnya baru muncul pada era 1980-an. Pada pelaksanaan Pemilu yang pertama kali dilaksanakan di Indonesia pada 1955 belum dikenal istilah pengawasan Pemilu. Pada era tersebut terbangun *trust* di seluruh peserta dan

²⁷ H.A. Djazuli, *Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2003), h 47-48.

warga negara tentang penyelenggaraan Pemilu yang dimaksudkan untuk membentuk lembaga parlemen yang saat itu disebut sebagai Konstituante.

Walaupun pertentangan ideologi pada saat itu cukup kuat, tetapi dapat dikatakan sangat minim terjadi kecurangan dalam pelaksanaan tahapan, walaupun ada gesekan terjadi di luar wilayah pelaksanaan Pemilu. Gesekan yang muncul merupakan konsekuensi logis pertarungan ideologi pada saat itu. Hingga saat ini masih muncul keyakinan bahwa Pemilu 1955 merupakan Pemilu di Indonesia yang paling ideal.²⁸

Kelembagaan Pengawas Pemilu baru muncul pada pelaksanaan Pemilu 1982, dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu). Pada saat itu sudah mulai muncul *distrust* terhadap pelaksanaan Pemilu yang mulai dikooptasi oleh kekuatan rezim penguasa. Pembentukan Panwaslak Pemilu pada Pemilu 1982 dilatari oleh protes-protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas pemilu pada Pemilu 1971. Karena pelanggaran dan kecurangan pemilu yang terjadi pada Pemilu 1977 jauh lebih masif. Protes-protes ini lantas direspon pemerintah dan DPR yang didominasi Golkar dan ABRI. Akhirnya muncullah gagasan memperbaiki undang-undang yang bertujuan meningkatkan 'kualitas' Pemilu 1982. Demi memenuhi tuntutan PPP dan PDI, pemerintah setuju untuk menempatkan wakil peserta pemilu ke dalam kepanitiaan pemilu. Selain itu, pemerintah juga memperkenalkan adanya

²⁸ Eko Jaya, *Partai Politik dan Pemilihan Umum*, (Jakarta: Kiwi Mitra Utama, 2013), h. 87.

badan baru yang akan terlibat dalam urusan pemilu untuk mendampingi Lembaga Pemilihan Umum (LPU).²⁹

Pada era reformasi, tuntutan pembentukan penyelenggara Pemilu yang bersifat mandiri dan bebas dari kooptasi penguasa semakin menguat. Untuk itulah dibentuk sebuah lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat independen yang diberi nama Komisi Pemilihan Umum (KPU). Hal ini dimaksudkan untuk meminimalisasi campur tangan penguasa dalam pelaksanaan Pemilu mengingat penyelenggara Pemilu sebelumnya, yakni LPU, merupakan bagian dari Kementerian Dalam Negeri (sebelumnya Departemen Dalam Negeri). Di sisi lain lembaga pengawas pemilu juga berubah nomenklatur dari Panwaslak Pemilu menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu).

Perubahan mendasar terkait dengan kelembagaan Pengawas Pemilu baru dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Menurut UU ini dalam pelaksanaan pengawasan Pemilu dibentuk sebuah lembaga *ad hoc* terlepas dari struktur KPU yang terdiri dari Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan. Selanjutnya kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Adapun aparatur Bawaslu dalam pelaksanaan pengawasan berada sampai dengan tingkat kelurahan/desa dengan urutan Panitia Pengawas Pemilu Provinsi,

²⁹ Abdullah Rozali, *Mewujudkan Pemilu yang Lebih Berkualitas (Pemilu Legislatif)*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009), h.102-103

Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) di tingkat kelurahan/desa. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, sebagian kewenangan dalam pembentukan Pengawas Pemilu merupakan kewenangan dari KPU. Namun selanjutnya berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap *judicial review* yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, rekrutmen pengawas Pemilu sepenuhnya menjadi kewenangan dari Bawaslu. Kewenangan utama dari Pengawas Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 adalah untuk mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana pemilu, serta kode etik.

Dinamika kelembagaan pengawas Pemilu ternyata masih berjalan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Secara kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan kembali dengan dibentuknya lembaga tetap Pengawas Pemilu di tingkat provinsi dengan nama Badan Pengawas Pemilu Provinsi (Bawaslu Provinsi). Selain itu pada bagian kesekretariatan Bawaslu juga didukung oleh unit kesekretariatan eselon I dengan nomenklatur Sekretariat Jenderal Bawaslu. Selain itu pada konteks kewenangan, selain kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, Bawaslu berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 juga memiliki kewenangan untuk menangani sengketa Pemilu.

D. Dasar Hukum Pengawasan Pemilihan Anggota Perwakilan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, tidak mengatur adanya dasar hukum terkait dengan pembentukan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), tetapi dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum menegaskan adanya wadah lain sebagai penyelenggara Pemilu selain Komisi Pemilihan Umum (KPU), yaitu Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Adapun menurut Sodikin sebagaimana dalam ketentuan Pasal 22 E ayat (5) UUD 1945 menegaskan “istilah suatu komisi Pemilihan Umum” yang menurutnya menginterpretasikan bahwa adanya lembaga penyelenggara Pemilihan Umum selain KPU, dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP).

Sebelumnya terkait dengan keberadaan dan kedudukan Panwaslu, termuat dalam putusan MK Nomor 11/PUU-VIII/2010 mengenai permohonan uji materi UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum antara lain mengenai mekanisme pengusulan dan pengangkatan anggota Panwaslu provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam Pasal 93, Pasal 94, dan Pasal 95 UU Nomor 22 Tahun 2007, selain itu terhadap ketentuan di atas, dalam pertimbangan hukum MK mengutip Pasal 22 E ayat (5) UUD Tahun 1945 menentukan “Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”. MK menyatakan bahwa kalimat “suatu komisi pemilihan umum” dalam UUD 1945 tidak merujuk kepada sebuah nama institusi, akan tetapi menunjuk

pada fungsi penyelenggaraan Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Berdasarkan ketentuan tersebut MK menyatakan bahwa fungsi penyelenggaraan Pemilihan Umum tidak hanya dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) saja, akan tetapi termasuk juga lembaga pengawas Pemilihan Umum dalam hal ini Bawaslu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Pengertian ini lebih memenuhi prinsip-prinsip Luber dan Jurdil dalam pelaksanaan Pemilihan Umum. Penyelenggaraan Pemilihan Umum tanpa pengawasan oleh lembaga independen akan mengancam prinsip-prinsip Luber dan Jurdil dalam pelaksanaan Pemilihan Umum. Karena itu menurut MK Badan Pengawas Pemilihan Umum harus diartikan sebagai lembaga penyelenggara Pemilihan Umum yang bertugas melakukan pengawasan pelaksanaan Pemilihan Umum sehingga fungsi penyelenggaraan Pemilu dilaksanakan oleh KPU, dan unsur pengawasan Pemilihan Umum dilakukan oleh Bawaslu.

Berdasarkan dari putusan MK terkait pembahasan di atas membuahkan hasil dengan diubahnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 menjadi Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yang berlaku sekarang, telah diperbaharui menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Terkait dengan keberadaan Bawaslu, dalam Pasal 69 ayat (2) menyatakan bahwa kelembagaan ini dibentuk dengan status kelembagaan tetap berdasarkan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007

sebagaimana telah diubah dan ditambah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Selanjutnya mengenai Panwaslu kabupaten/kota yang merupakan lembaga pengawas dibawah tingkat dari Bawaslu, pembentukan kelembagaannya diatur pula dalam Undang-Undang tentang penyelenggara Pemilihan Umum pada Pasal 69 ayat (3).

Pemilihan Umum Legislatif, Presiden, dan Kepala Daerah adalah amanah dari Undang-Undang Dasar Tahun 1945, berkenaan dengan hal Pemilu lembaga Panwaslu sebagai Penyelenggara Pemilu daerah tingkat kabupaten/kota memiliki peran yang penting didalamnya yang struktural kelembagaannya memiliki garis koordinasi secara vertikal dengan Bawaslu Provinsi sampai dengan Bawaslu pusat yang bersifat independen. Semenjak terselenggaranya Pemilu di Indonesia tidak bisa dipungkri tingkat pelanggaran Pemilu yang semakin meningkat, maka dari itu dianggap pembentukan lembaga pengawas Pemilu di daerah tingkat kabupaten/kota adalah hal yang baik, yang dalam hal ini disebut Panitia Pengawas Pemilhan Umum (Panwaslu) sebagai lembaga pengawasan Pemilu kabupaten/kota, untuk mewujudkan “Kedaulatan yang memang benar-benar berada di tangan rakyat” dengan berdemokrasi, khususnya secara desentralisasi pada setiap daerah kabupaten maupun kota.

Secara normatif Panwaslu adalah lembaga yang dibentuk dengan status kekuatan hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dan ditambah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, yang dimana Panwaslu kabupaten/kota adalah penyelenggara Pemilu bersifat sementara (*ad hoc*)

dalam lembaga ketatanegaraan di Indonesia, terkait dengan kedudukannya didalam satu kesatuan lembaga penyelenggara Pemilu sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dan ditambah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum apabila kita bandingkan dengan terbentuknya kelembagaan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota yang berbadan tetap, dilihat pada letak beban kerja, fungsi, dan tanggung jawabnya sebagai penyelenggara Pemilihan Umum di tingkat daerah kabupaten/kota.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 69 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dan ditambah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, kelembagaan Panwaslu selaku Penyelenggara Pemilihan Umum yang memiliki peran sebagai lembaga pengawas terhadap jalannya Pemilihan Umum bersifat *ad hoc* (sementara) beriringan dengan adanya pembentukan dan penetapan tahapan Pemilihan Umum oleh KPU baik Pileg, Pilpres, dan Pilkada yang paling lambat 1 (satu) bulan sebelum dimulainya tahapan awal terlaksana, dan karena Panwaslu bersifat sementara maka harus dibubarkan pula yang selambat-lambatnya kelembagaan Panwaslu kabupaten/kota akan dibubarkan paling lambat 2 (dua) bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilihan Umum selesai.

Berdasarkan Undang-Undang pemilu, Panwas Pemilu sebetulnya adalah nama lembaga Pengawas Pemilu tingkat Nasional atau pusat. Sedang di Provinsi disebut Panwas Pemilu Provinsi, di Kabupaten/Kota disebut Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan di kecamatan disebut Panwas Pemilu

Kecamatan. Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) sendiri adalah panitia yang dibentuk oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Provinsi yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di wilayah kabupaten/kota. Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang penyelenggara pemilu, Panwaslu dipimpin oleh tiga orang anggota panwaslu dari kalangan profesional yang memiliki kemampuan dalam pengawasan terhadap pelaksanaan Pemilu di Indonesia.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia terdiri dari dua bagian yaitu: Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia dan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia. Dalam tingkat daerah Kabupaten atau Kota pengawas pemilihan umum yaitu: Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) Kabupaten atau Kota sebagai lembaga pengawas Pemilu bersifat sementara (*ad hoc*) yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Dalam melaksanakan tugasnya, Panwaslu didukung oleh kesekretariatan yang dipimpin oleh seorang kepala sekretariat. Kedudukan kepala sekretariat didukung oleh staff bendahara dan staff sekretariat. Selain itu panwaslu juga memiliki jajaran yang bersifat ad-hoc (sementara) hingga tingkat kelurahan. Sementara itu, Panwaslu Kota Bandar Lampung dibentuk pada 17 April 2015 dan dibubarkan pada 30 April 2016. Hal tersebut sesuai dengan Surat Keputusan Nomor: 02/SK/Bawaslu-LPG/IV/2015 tentang Penetapan Anggota Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota

Provinsi Lampung. Dalam jajaran tugasnya, pemilu memiliki dua tugas yakni: melaksanakan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran. Dari kedua tugas tersebut, panwaslu lebih mengedepankan pengawasan pemilu berbasis pencegahan terhadap potensi pelanggaran dalam pemilu.

Dasar hukum pengawasan dalam *Fiqh Siyasah*:

- a. Al-qur'an, yaitu ayat-ayat yang berhubungan dengan prinsip-prinsip kehidupan masyarakat.
- b. Al-hadits, terutama hadits-hadits yang berhubungan dengan imamah dan kebijaksanaan-kebijaksanaan Rasul SAW didalam menerapkan hukum di negeri Arab.
- c. Kebijakan-kebijakan Khulafau Rasyidin didalam mengendalikan pemerintahan, meskipun mereka mempunyai perbedaan didalam gaya pemerinyahannya sesuai dengan pembawaan sifat dan wataknya masing-masing, tetapi ada kesamaan alur kebijakan yaitu Reorientasi.
- d. Ijtihad ulama didalam mencapai kemaslahtan umat, misalnya haruslah terjamin dan terpelihara dengan baik.
- e. Adat kebiasaan suatu bangsa, yang tidak beretentangan dengan prinsip-prinsip al-qur'an dan hadits. Ada kemungkinan adat kebiasaan semacam ini tidak tertulis yang disebut konversi³⁰

Kata-kata imam di dalam Al-Quran, baik dalam bentuk mufrad/tunggal maupun dalam bentuk jamak atau yang di idhafah-kan tidak kurang dari 12 kali disebutkan. Pada umumnya telah disebutkan kata imam menunjukkan kepada bimbingan kepada kebaikan, meskipun kadang-kadang dipakai untuk

³⁰ Muchtar Affandi, "*ilmu-ilmu kenegaraan*", (Bandung: Alumni, 2014), h. 157.

seseorang pemimpin satu kaum dalam arti yang tidak baik. Kami contohkan dari beberapa surah Al-Quran. Yaitu. (QS: At-Taubah Ayat: 8)

كَيْفَ وَإِنْ يَظْهَرُوا عَلَيْكُمْ لَا يَرْقُبُوا فِيكُمْ إِلَّا وَلَا ذِمَّةً يُرْضُونَكُمْ بِأَفْوَاهِهِمْ
وَتَأْبَىٰ قُلُوبُهُمْ وَأَكْثَرُهُمْ فَاسِقُونَ ﴿٨﴾

Artinya: Bagaimana bisa (ada perjanjian dari sisi Allah dan Rasul-Nya dengan orang-orang musyrikin), padahal jika mereka memperoleh kemenangan terhadap kamu, mereka tidak memelihara hubungan kekerabatan terhadap kamu dan tidak (pula mengindahkan) perjanjian. Mereka menyenangkan hatimu dengan mulutnya, sedang hatinya menolak. Dan kebanyakan mereka adalah orang-orang yang fasik (tidak menepati perjanjian).

Selain itu imamah bisa di artikan gelar yang diberikan seseorang yang memegang kepemimpinan masyarakat dalam suatu gerakan sosial, atau suatu ideologi politik atau pula suatu aliran pemikiran, keilmuan, juga keagamaan. Otoritas imamah juga memiliki dua sisi yang menyatu: pertama bersifat syar'i dan kedua bersifat siyasi.

E. Mekansime Pengawasan Pemilihan Anggota Perwakilan

Dilihat dari perspektif kegunaan/keperluan dari terbentuknya lembaga Panwaslu kabupaten/kota dalam terselenggaranya Pemilihan Umum dibedakan lagi menurut jenis-jenis Pemilihan Umum, yaitu: (1) Pemilihan Umum Legislatif, (2) Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, dan (3) Pemilihan Umum Kepala Daerah. Dari masing-masing jenis Pemilihan Umum yang ada, peran Panwaslu dalam mengawasi penyelenggaraan Pemilu juga mengikuti kebutuhan dari jenis Pemilihan Umum tersebut.³¹

³¹ A. Mukthie Fadjar, *Pemilu yang Demokratis dan Berkualitas: Penyelesaian Hukum Pelanggaran Pemilu dan PHPU*, (Jurnal Konstitusi, Volume 6 Nomor 1 April 2009), h. 7.

Pertama, peran pengawasan Panwaslu dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum legislatif (DPR, DPD, dan DPRD), adapun fungsi dan tugas dari terbentuknya Panwaslu kabupaten/kota adalah melakukan pengawasan pada setiap tahapan yang sudah ditetapkan oleh KPU dilihat dari wilayah hukum kedudukan kelembagaannya, yang menurut Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Kedua, peran Panwaslu dalam melakukan pengawasan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden memiliki poksi kerjanya sendiri, dalam hal verifikasi persyaratan Presiden dan Wakil Presiden panwaslu tidak memiliki otoritas kedudukan hukum sebagai lembaga penyelenggara Pemilu, yang dimaksud adalah peran dari Bawaslu Pusat dalam hal ini memiliki perannya sebagai fungsinya dalam pengawasan, tetapi bukannya Panwaslu kabupaten/kota tidak menjalankan peran pengawasannya, melainkan pengawasan yang dilakukan bersifat koordinasi dengan lembaga pengawas di atasnya. Sebagaimana menurut Tahapan penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang meliputi: a. penyusunan daftar Pemilih; b. pendaftaran bakal Pasangan Calon; c. penetapan Pasangan Calon; d. masa Kampanye; e. masa tenang; f. pemungutan dan penghitungan suara; g. penetapan hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden; dan h. pengucapan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden.³²

Pengawasan oleh Panwaslu kabupaten/kota terhadap Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden hanya sebatas pada pengawasan dalam hal masa kampanye, masa tenang, pemungutan suara, dan penetapan suara

³² Amirudin Ibramsyah, *Hukum Kelembagaan Negara*, (Yogyakarta: Laksbang Grafika, 2016), h. 26.

rekapitulasi tingkat kabupaten/kota. Selebihnya apabila terjadi indikasi pelanggaran Pemilu maka Panwaslu kabupaten/kota berkoordinasi dengan lembaga pengawas yang berada tingkat di atasnya, yang secara administratif dengan melampirkan laporan hasil pengawasan.

Ketiga, fungsi dan wewenang Panwaslu dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah juga demikian. Dikarenakan pembagian tingkat daerah yang masing-masing dibagi menjadi dua bagian, daerah tingkat 1 (satu) provinsi pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dan daerah tingkat 2 (dua) kabupaten/kota pemilihan Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, menurut hirarkis kedudukan dan wewenangnya dalam tingkat Provinsi yang adalah pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, maka tugas dan wewenang dari Panwaslu juga hanya sebatas jalannya masa kampanye, masa tenang, pemungutan suara, dan penetapan suara tingkat kabupaten/kota yang berkoordinasi dengan Bawaslu provinsi.³³

Apabila dari setiap susunan tahapan terjadi adanya pelanggaran Pemilu Legislatif, Pilpres, dan Pilkada baik secara administrasi, pidana, maupun pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu, akan diselesaikan sesuai dengan tingkatan wilayah hukum dari badan penyelenggara Pemilu yang terkait. Dalam administratif kelembagaan Panwaslu kabupaten/kota terkait adanya indikasi pelanggaran Pemilu, Panwaslu akan melampirkannya dalam setiap laporan pengawasan Pemilu yang didapat baik dari laporan pelanggaran ataupun temuan yang secara personal kelembagaan didapati oleh Panwaslu, karena dalam suatu Negara demokrasi yang berdasarkan hukum dan sebagai

³³ Ananda Ismadi, *Pokok-pokok Pikiran Penataan Kelembagaan*, (Jakarta: Smart Group, 2013), h.87.

Negara hukum yang demokratis, tentunya pemilu yang demokratis juga harus menyediakan mekanisme hukum untuk menyelesaikan kemungkinan adanya pelanggaran-pelanggaran Pemilu dan perselisihan mengenai hasil Pemilu agar Pemilu tetap *legitimate*.³⁴

Fungsi dan wewenang dari Panwaslu sesuai dengan otoritas kedudukan hukumnya, perihal dalam status terbentuk dan kedudukan kelembagaan Panwaslu sebagai lembaga yang bersifat sementara (*ad hoc*) dan kedudukan hukumnya apakah sudah melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai lembaga ketatanegaraan di Indonesia untuk mewujudkan demokrasi yang diharapkan oleh masyarakat. Apabila kita lihat secara seksama, bahwa Panwaslu kabupaten/kota memiliki peran yang sangat berdampak pada jalannya setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilihan Umum di kabupaten/kota, dengan memperhatikan tugas, fungsi, dan wewenang yang ditulis dalam regulasi tentang kepemiluan di Indonesia.³⁵

Bukan hanya dilihat dari sisi akan kekuatan hukum (*power of law*) saja, tetapi juga dilihat dari roda kelembagaan Panwaslu sebagai penyelenggara Pemilu dalam berjalannya pelaksanaan Pemilihan Umum, mengenai efektifitas dan elektabilitas yang bersifat keberlanjutan dengan keadaan lembaga Panwaslu kabupaten/kota sekarang yang bersifat *ad hoc* berdasarkan regulasi saat ini. Apabila dilihat dari perspektif normatif, mengapa Panwaslu kabupaten/kota dibentuk, karena guna untuk pengoptimalan pengawasan akan terselenggaranya Pemilihan Umum baik Pileg, Pilpres, dan Pilkada di daerah tingkat kabupaten/kota, yang mempunyai tugas, wewenang, dan kewajiban

³⁴ Nurtjahjo Hendra, *Filsafat Demokrasi*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2006), h. 98.

³⁵ Sodikin, *Hukum Pemilu sebagai Praktek Ketatanegaraan*, (Jakarta: Gramata Publishing, 2014), h. 157.

sesuai dengan tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah kabupaten/kota yang sudah ditetapkan oleh KPU kabupaten/kota, sebagaimana menurut Pasal 77 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dan ditambah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Apabila dikonfrontasikan, antara pembentukan Panwaslu kabupaten/kota dan kedudukan kelembagaannya dengan efektifitas tugas dan wewenangnya secara keberlanjutan, seperti yang sudah tercantum sebagaimana menurut Pasal 77 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, perihal tugas dan tanggung jawab dari Panwaslu sampai saat ini masih banyak belum terlaksana secara optimal dan efektif saat terselenggaranya Pemilihan Umum. Adapun kendala-kendala yang dimaksud berkaitan dengan peran Panwaslu dalam mengawal penyelenggaraan Pemilihan Umum dibagi menjadi 2 (dua) bagian, (1) secara yuridis dan (2) non yuridis.³⁶

Pertama, kendala yuridis dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum adalah berkaitan dengan peraturan perundang-undangan berkenaan tentang kedudukan Panitia Pengawas Pemilihan Umum dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia sebagaimana menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dan ditambah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Kesulitan interpretasi dalam rangka menempatkan kedudukan Panwaslu dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia, yaitu terkait dengan posisi keanggotaan Panwaslu

³⁶ Suha Arif Ma'ruf, *Reformasi Birokrasi Pelayanan Prima Pemilu*, (Jakarta: Nusantara Publishing, 2014), h. 79.

dalam kriteria eselonisasi, apakah Panwaslu termasuk pejabat Negara atau pejabat publik dan dalam hal tunjangan jabatannya di tingkat daerah, dan juga apabila kita lihat tentang letak kedudukan Panwaslu diantara lembaga Negara di tingkat daerah, yaitu Pemerintah Kabupaten, Bupati, Pemerintah Kota, Walikota akan menimbulkan kendala tersendiri karena tidak adanya kejelasan dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dan ditambah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Sedangkan apabila kita lihat keberadaan dari Panitia Pengawas Pemilihan Umum kabupaten/kota walaupun bersifat kelembagaan *ad hoc*, tetapi secara hirarkis Panwaslu merupakan kelembagaan kepanjangan tangan dari Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia yang bersifat nasional (cakupan wilayah Republik Indonesia) dalam menjalankan tugas dan wewenang penyelenggaraan Pemilihan Umum, sehingga bisa dikatakan Panwaslu adalah lembaga yang satu kesatuan dalam kelembagaan dari Bawaslu Republik Indonesia. Dengan demikian maka kedudukan Panwaslu kabupaten/kota tidak dapat dicarikan padanannya dalam konteks dan struktur kelembagaan di daerah semisal, Pemerintah Kabupaten/Kota Bupati/Walikota, dan DPRD Kabupaten/Kota.

Akan tetapi di pihak lain dapat juga dipahami bahwa kedudukan Bawaslu Republik Indonesia yang bersifat hirarkis dengan Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota yang juga bersifat mandiri, maka dengan kata lain Panwaslu Kabupaten/Kota sejajar dengan Pemerintah Kabupaten /Kota Bupati/Walikota. Kondisi demikian menjadi kendala tersendiri bagi

penyelenggaraan Pemilihan Umum di daerah, khususnya tingkat Kabupaten/Kota, terutama berkaitan dengan Pasal 126 ayat (1) “Untuk kelancaran pelaksanaan tugas, wewenang, dan kewajibannya, Penyelenggara Pemilu, Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memberikan bantuan dan fasilitas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Sebagaimana menurut Pasal 126 ayat (1) di atas, hal ini juga menimbulkan kendala tersendiri, yaitu tidak adanya penjelasan dan kejelasan berkaitan dengan bantuan dan fasilitas, baik dari pemerintah maupun pemerintah daerah kepada Penyelenggara Pemilihan Umum di tingkat daerah kabupaten/kota, terlebih khusus Panwaslu. Walaupun masalah keuangan dari Panwaslu Kabupaten/Kota sudah dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), akan tetapi kondisinya tidak memadai karena standarisasi menggunakan harga di Pulau Jawa, yang seharusnya standarisasi secara proporsional disesuaikan dengan keadaan dan kondisi wilayah di Indonesia.

Kedua, di samping kendala-kendala yuridis seperti tersebut di atas; di lapangan juga ditemui berbagai kendala lain yaitu berkaitan dengan kapasitas dan kemampuan Sumber Daya Manusia kelembagaan Panwaslu Kabupaten/Kota sebagai penyelenggara Pemilihan Umum yang kebanyakan kurang memahami tugas dan fungsinya. Artinya tidak memenuhi syarat profesionalitas, integritas dan kredibilitas sebagai anggota Panwaslu Kabupaten/Kota sebagaimana persyaratannya yang sudah tercantum dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dan ditambah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang

Penyelenggara Pemilihan Umum. hal ini terkait dengan perihal sengketa pemilihan yang bisa dikatakan mendarah daging dalam jelang terselenggaranya pelaksanaan Pemilihan Umum.

Selain permasalahan akan sumber daya manusia, terkait dengan kedudukan Panwaslu yang menjalankan fungsi dan tugasnya dalam melakukan pengawasan terhadap terlaksananya Pemilihan Umum di daerah tingkat kabupaten/kota, kendala lain timbul dikarenakan adanya keterlibatan Pemerintah Daerah dalam arti sempit meliputi birokrasi didalamnya atau yang disebut dengan politik praktis, baik Pemilihan Umum legislatif, Pemilihan Umum Presiden, Pemilihan Umum Kepala Daerah. Karena keberpihakan ini akan berdampak bagi masyarakat yang secara nalurinya ingin mewujudkan Pemilihan Umum yang demokratis, maka dari itu perlulah netralitas birokrasi dalam terselenggaranya pelaksanaan Pemilihan Umum.

Keberadaan kedudukan hukum Panwaslu sebagai penyelenggara Pemilihan Umum, maka perlu adanya reformasi terkait lembaga pengawas tingkat kabupaten/kota yang lebih baik sebagai elemen penyelenggara Pemilu di daerah. Agar tampak peran, fungsi, dan tanggung jawab dari Panwaslu sebagai penyelenggara Pemilu daerah kabupaten/kota, maka dari itu peningkatan kapasitas dan kualitas harus dibenahi dengan baik berkenaan dengan elektabilitas kelembagaan Pengawas Pemilihan Umum tingkat daerah kabupaten/kota.

Yusuf Musa menambahkan kewajiban lain, yaitu: Menyebarkan ilmu dan pengetahuan, karena kemajuan umat sangat tergantung pada ilmu-ilmu

agama dan ilmu-ilmu keduniawian.³⁷ Yang penting ulil amri harus menjaga dan melindungi hak-hak rakyat dan mewujudkan hak asasi manusia, seperti hak milik, hak hidup, hak mengemukakan pendapat dengan baik dan benar, hak mendapatkan penghasilan yang layak hak beragama dan lain-lain.

Di dunia Islam sekarang ini, kriteria kepala negara (presiden) juga sangat beragam. Di Pakistan, misalnya, seseorang dapat dipilih menjadi presiden dengan syarat: Muslim dengan sekurang-kurangnya 45 tahun (Pasal 41 ayat 2 konstitusi Pakistan). Di Mauritania presiden pun harus seorang muslim (Pasal 23 konstitusi Republik Mauritania 1991).

Saudi Arabia, Pakistan, Brunei Darussalam, Libya, Irak (konstitusi 1990) Mauritania dan Malaysia menyebut Islam sebagai agama resmi negara, sedangkan Indonesia mengatakan dalam Pasal 29 UUD 1945 (yang tidak diamandemen). Pada ayat 1, pasal tersebut, negara berdasar ketuhanan Yang Maha Esa, dan pada pasal 2, negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Bai'at (mubayah'ah), pengakuan mematuhi dan menaati imam yang dilakukan oleh ahl al-hall wa al-aqd dan dilaksanakan sesudah permusyawaratan.³⁸ Bai'at pertama terhadap khalifah terjadi di Tsaqie-fah Bani Sa'idah yang diceritakan oleh Ibnu Qutaibah Adainuri sebagai berikut: Kemudian Abu Bakar menghadap kepada orang-orang Ansor memuji Allah dan mengajak mereka untuk bersatu serta melarang berpecah belah selanjutnya Abu Bakar berkata, "Saya nasihatkan kepadamu untuk membai'at salah seorang

³⁷ *Ibid.*, h. 141.

³⁸ T.M. Hasbi Siddiqy, "Asas-asas Hukum Tata Negara Menurut Syariat Islam" Matahari Masa Yogya, 1969, H. 66.

diantara dua orang ini, yaitu Abi Ubaidah bin Jaroh atau Umar. Disamping itu kata-kata Bai'at ternyata tidak selamanya sama. Oleh krna itu, lafal Bai'at dapat dibuat sesuai kebutuhan dan lingkungan asal tidak bertentangan dengan semangat dan prinsip-prinsip Alqur'an dan sunnah Rasulullah.

Menurut Al Mawardi arti Wuzarah menurut bahasa adalah kebebanan dari kata Al wizru yang memikul beban kepala negara. Dan selanjutnya diambil dari kata Al wazar yang artinya tempat kembali/lari, karena kepala negara selalu kembali pemikiran/pendapat dan pertolongan Wazirnya.³⁹ Wizarahbukanlah sesuatu yang baru dan terdapat pada pemerintahan Islam saja. Wizarah telah ada sejak zaman Pra-Islam. Wizarah ini telah dikenal jauh pada masa Mesir kuno, bani Israil dan Persia Kuno. Dalam sejarah Islam, pengertian wazir sebagai pembantu dapat dilihat dari peran yang dimainkan oleh Abu bakr dalam membantu tugas-tugas kerasulan dan kenegaraan Nabi Muhammad SAW. Pada masa Umar, dinasti Bani Umayyah dan Bani Abbas memiliki perbedaan peran dalam wazir. Pada masa bani abbas kata wazir ini mulai dipakai untuk lembaga kementerian negara.

Wazir pertama yang diangkat oleh Abu al-'abbas al-saffah pada masa ini adalah Abu Salamah al-Khallal. kepadanya khalifah melimpahkan sebagian tugas-tugas kenegaraan. Dia menjalankan tugas-tugasnya atas nama khalifah. Berdasarkan perbedaan peran dalam hal wazir maka Al-mawardi membagi kementerian ini menjadi dua bentuk, yaitu wazir al-tafwidh dan wazir al-tanfidz. Wazir al-tafwidh adalah menteri yang memiliki kekuasaan yang luas dalam memutuskan kebijaksanaan-kebijaksanaan politik negara. Di sini ia

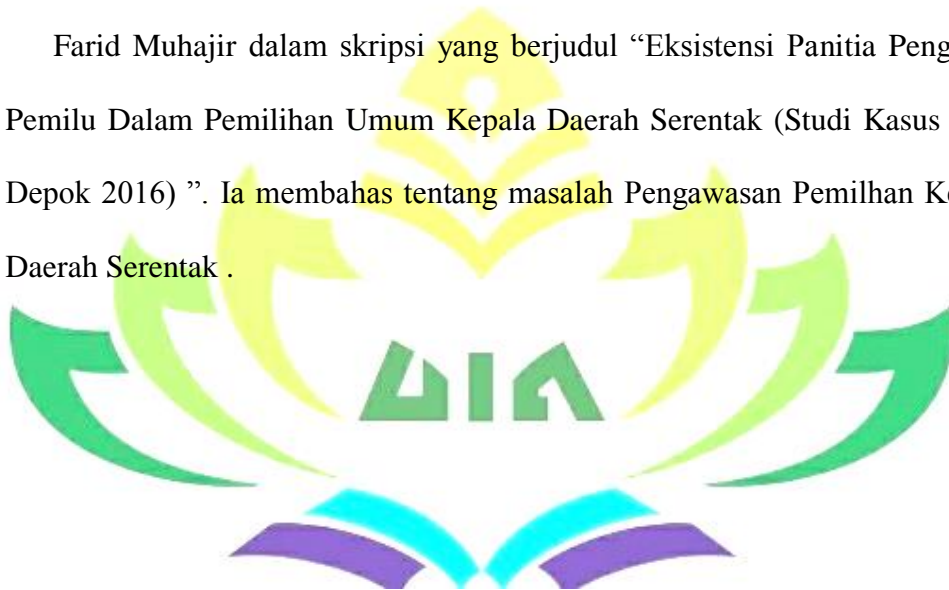
³⁹ *Ibid.*, h. 23.

berperan sebagai perdana menteri. Wazir tanfidz hanyalah pelaksana kebijaksanaan negara yang diputuskan oleh kepala negara atau wazir tafwidz. Kekuasaannya jauh lebih kecil dari wazir tafwidh.

F. Tinjauan Putaka

Sepanjang penyusun melaah beberapa karya ilmiah berupa skripsi, belum ada pembahasan secara mendetail mengenai penataan kota di Bandar Lampung. Tetapi ada beberapa pembahasan yang dapat dijadikan rujukan, diantaranya adalah:

Farid Muhajir dalam skripsi yang berjudul “Eksistensi Panitia Pengawas Pemilu Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak (Studi Kasus Kota Depok 2016) ”. Ia membahas tentang masalah Pengawasan Pemilihan Kepala Daerah Serentak .



DAFTAR PUSTAKA

- Djazuli, H. A. *Fiqh Siyâsah*, (Jakarta: Kencana, 2007)
- Prakoso, Djoko, *Tindak Pidana Pemilu*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1987).
- Nawawi, Hadawi, *Metodologi Penelitian Bidang Sosial*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1998).
- Shiddieqy, Hasbi Ash T. M. *Asas-asas Hukum Tata Negara Menurut Syariah Islam*, (Yogyakarta: Matahari Masa, 2012)
- Iqbal, Muhammad, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*.(Jakarta: Gaya Media Pratama: 2001)
- Iqbal, Muhammad, *Fiqh siyasah*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007)
- Iryani, *Hukum Islam, Demokrasi Dan Hak Asasi Manusia, Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari Jambi Vol.17 No.2 Tahun 2017*.
- Kartono ,Kartini, *Pengantar Metodologi Riset Sosial* (Bandung: Mandar Maju, Cet. VIII, 1996),
- Khamami Zada, *Fiqh siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Erlangga, 2008).
- Koenjtaraningrat, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2008).
- Martono. *Metode Penelitian Kualitatif*. (Jakarta. Rajawali Pers, 2010).
- Mawardi (al). *Al-Ahkam al-Sultaniyyah*. (Beirut; Dar al-Fikr, t.t, 2006)..
- Moertopo, *Strategi Politik Nasional*. (Jakarta: CSIS, 2004).
- Mohammad Pabundu Tika, *Metodologi Riset Bisnis*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2006).
- Peraturan Badan Pengawas Pemilu, Nomor 4 Pasal 3 Tahun 2008 tentang Mekanisme Pelaksanaan Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD.
- Sodikin, *Hukum Pemilu: Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, (Jawa Barat: Gramata Publishing, 2014)
- Soerjono Soekanto. *Sosiologi Suatu Pengantar*, (Jakarta: Rajawali Press, 2012).
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

V. Wiratna Sujarweni, *Metodologi Penelitian* (Yogyakarta, Pustaka Baru, 2014).

Winardi, *Teori Eekonomi Mikro*, (Bandung: Mandar Maju, 2008).

